

Tweede lustrum stichting Advisering Bestuursrechtspraak

De stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) vierde op 31 oktober 2006 in Den Haag haar tweede lustrum. De StAB is een onpartijdig adviesorgaan voor milieu en ruimtelijke ordening. Staatssecretaris Van Geel sprak onder andere over de keuze voor beroep in twee instanties bij omgevingsvergunningen.

Dames en heren,

Allereerst mijn felicitaties aan de stichting Advisering Bestuursrechtspraak, met dit tweede lustrum. Tien jaar geleden werd uw stichting in het leven geroepen. Uw adviesorgaan werd op afstand geplaatst van VROM. De StAB moest immers een objectieve en onpartijdige positie innemen in geschillen over milieu en ruimtelijke ordening. En dan kan je niet of aan de ene of andere kant van de oever staan, dan moet je los van de oever midden op de brug staan. En dus een adviserende brug slaan tussen wetgever en rechterlijke macht.

Op het eerste lustrum - 5 jaar geleden - sprak toentertijd een relatief jonge en ambitieuze gedeputeerde luisterend naar de naam... juist, Van Geel. Toen ging het in mijn rede om de verantwoordelijkheid van de overheid. Ik heb in mijn verhaal toen twee wensen neergelegd:

Een moratorium op het beleid in plaats van steeds maar weer nieuw beleid. Kortom, eerst bestaand beleid goed uitvoeren in plaats van in een soort van bestuurlijke reflex naar nieuwe wetgeving te grijpen. Iedere bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheid, overheid is één, maar er is meer dan één overheid, wet- en regelgeving gebiedsgericht invullen, maatschappelijk vraagstuk moet het uitgangspunt zijn voor integratie beleid. En moeten dus niet het sectorale beleid als uitgangspunt nemen.

U weet dat een van de motto's van het kabinet is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Kortom, was ik mijn tijd ver vooruit? Was ik hemelbestormend bezig? Dat valt wel mee. Ik kreeg toentertijd in ieder geval steun van de panelleider van vandaag de heer Michiels die onder hilariteit van het aanwezige publiek de hoop uitsprak dat de gedeputeerde ook ná mei 2002 aan dit standpunt zou vasthouden. Welnu, ik laat het graag aan hem en u over of ik de afgelopen drie jaar aan mijn eerdere standpunt heb vastgehouden.

Dames en heren,

Een ander motto van het huidige kabinet is ook 'regels die werken, lasten beperken'. En daar wil ik het vandaag met u over hebben. En ik ben nu dan wel vijf jaar ouder en een stuk sadder en wiser, maar nog steeds even ambitieus. Zeker op dit onderwerp. Een belangrijk dossier binnen dat motto voor VROM is een megaklus voor alle overheden: de omgevingsvergunning. We zijn onder juristen dus formuleer ik het maar zo dat ik vandaag met u de casus Omgevingsvergunning wil behandelen. En meer specifiek: rechtspraak in twee instanties in het omgevingsrecht. Als niet-jurist in dit zeer deskundige gezelschap wil ik het moment om de juridische diepte in te gaan zo lang mogelijk uitstellen. Daarom wil ik eerst nog even met u stilstaan bij de aanleiding tot de discussie hierover namelijk de roep om minder regeldruk.

De Omgevingsvergunning is een van de vele projecten die het ministerie van VROM een aantal jaren geleden heeft opgepakt onder de noemer 'modernisering van de VROM-regelgeving'. Andere belangrijke projecten zijn de fundamentele herziening van het Bouwstoffenbesluit en de modernisering en uitbreiding van de Algemene regels voor bedrijven. Dit laatste project moet er toe leiden dat in de loop van volgend jaar nog maar zo'n 45.000 van de 400.000 bedrijven een vergunning nodig hebben op basis van de Wet milieubeheer. Tezamen met de versoering van het aantal regels en onderzoeksverplichtingen levert dit per jaar een reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven op van zo'n 250 miljoen euro per jaar!

Vermindering van de regeldruk gaat in die gevallen dus gepaard met lastenvermindering voor het bedrijfsleven. Dat is natuurlijk onder meer van belang voor de winstgevendheid en investeringen van bedrijven en dus voor onze werkgelegenheid. En als ik daaraan een bijdrage kan leveren door de kosten voor bedrijfsleven verder te verminderen zonder in te leveren op de ambities van het milieubeleid dan zal ik dat niet nalaten. Sterker nog, het is een van de hoofddoelstellingen van de Toekomstagenda Milieu die ik begin dit jaar heb uitgebracht. Zakelijkheid is daarbij een van de kernbegrippen. 'Meer milieu voor dezelfde hoeveelheid euro's'.

Ook heeft de vermindering van de regeldruk een niet-economische kant. Veel bedrijven en burgers begrijpen heel

goed dat er maatregelen moeten worden getroffen om de kwaliteit van het milieu of breder de fysieke leefomgeving te verbeteren. En laten we er vooral voor zorgen dat we het niet onnodig ingewikkeld maken. Geen ondoordringbaar woud van regels, procedures en instituties. De overheid moet denken vanuit de klant; in dit geval de burger en het bedrijf waarvoor bepaalde verplichtingen gelden. Stel de klant centraal en niet de organisatie van de overheid. Of te wel vermindering van regeldruk heeft niet alleen een economische drijfveer. Daarbij is overigens voor mij het behoud en het vergroten van het draagvlak voor het milieubeleid van zeker even groot belang. De omgevingsvergunning past naadloos in dit plaatje. Denken vanuit de klant en niet vanuit de instituties, snel en zonder dubbele of overbodige procedures. En dat alles 'zonder op het milieu in te leveren'.

Het wetsvoorstel waar ik het vandaag over heb, ligt sinds kort bij de Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven centraal. Geen eindeloze hoeveelheid aparte toestemmingen meer, maar:

- één loket
- één digitaal indieningsformulier
- één bevoegd gezag
- één uniforme, en in het algemeen ook kortere procedure
- één procedure voor bezwaar en beroep
- één handhavend bestuursorgaan

De samenvoeging van deze toestemmingen tot één omgevingsvergunning leidt tot een omvangrijke omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten. Onderzoek dat wij hebben laten verrichten, constateert dat de omgevingsvergunning kan leiden tot 200.000 minder vergunningen per jaar voor burgers en bedrijven en een reductie van administratieve lasten van 33 miljoen euro. De omgevingsvergunning biedt bovendien impulsen om te komen tot een organisatieverbetering en samenwerking binnen en tussen overheden. De omgevingsvergunning noodzaakt immers tot een goede organisatie van het omgevingsloket - het frontoffice - en een goede organisatie en samenwerking tussen overheden achter dat loket, de backoffice.

In de Omgevingsvergunning is onderscheid gemaakt tussen de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarmee wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Deze procedure geldt bijvoorbeeld voor de huidige bouwvergunning en sloopvergunning. De langere uitgebreide procedure die 26 weken mag duren geldt voor ingewikkelder zaken zoals het afwijken van een bestemmingsplan en de omgevingsvergunningverlening aan bedrijven die nu nog onder de Wet milieubeheer vallen.

Eén vergunning, één procedure voor vergunningverlening, en dus ook één procedure voor beroep. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel lag de vraag op tafel hoe we zouden kunnen komen tot één beroepsprocedure. Nu staat er soms beroep in twee instanties open voor toestemmingen die nu onder de omgevingsvergunning gaan vallen. Dit geldt nu voor de meeste vergunningen. Voor andere gevallen die opgaan in de omgevingsvergunning geldt nu beroep in één instantie, dat wil zeggen rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Dit verschil noodzaakte bij de integratie van de toestemmingsstelsels in de omgevingsvergunning, zoals gezegd, een keuze te maken. De omgevingsvergunning is immers een integrale vergunning, die niet voor de rechtsbescherming gesplitst kan worden in bijvoorbeeld een bouwdeel en een milieudeel. Bij de keuze voor beroep in één instantie bij de milieuvergunning speelden indertijd andere motieven een rol. De belangrijkste argumenten daarvoor waren:

- dat het technisch ingewikkelde geschillen betreft;
- waarbij het gaat om (maatschappelijk) grote en vaak tegengestelde belangen.

Die argumenten zouden overigens nog steeds een rol kunnen spelen, maar dan toch: er moest gekozen worden! Een eerste punt van overweging was dat het grootste deel van de geschillen betrekking zal hebben op zaken waarbij nu beroep in twee instanties openstaat. De keuze voor beroep in één instantie zou betekenen dat in heel veel gevallen zou worden afgeweken van de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht, en dat de rechtbanken veel zaken zouden verliezen. En dat al die vergunninghouders en derde belanghebbenden dan naar deze mooie wereldstad aan de zee zouden moeten voor hun beroep. Dit is een eerste praktisch argument, maar ook een die tot gevolg heeft dat de rechtsbescherming meer op afstand van de burger zou worden gezet. Het aantal geschillen over de omgevingsvergunning zal zo groot zijn, dat beroep in één instantie aan de andere kant zou leiden tot een fors grotere belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omgekeerd zou spreiding van de zaken over de rechtbanken organisatorisch niet tot grote problemen hoeven te leiden.

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is ter voorbereiding van die keuze ook wetenschappelijk onderzoek

uitgevoerd naar de consequenties van beroep in twee instanties door onder meer de universiteit van Utrecht en het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. Daarbij werd geconcludeerd dat ook voor milieuzaken beroep in twee instanties mogelijk zou zijn en dat daarvoor ook de nodige argumenten zijn aan te voeren. In het laatste onderzoek werd onderbouwd dat er geen grote toename van het aantal beroepsprocedures zou zijn. Een eventuele toename in tijdsduur zal bovendien beperkt blijven tot maximaal een jaar.

Alles afwegende is daarom gekozen voor beroep in twee instanties bij de omgevingsvergunning. Deze keuze is vervolgens aan de Raad voor de rechtspraak voorgelegd. De raad merkte in zijn advies van januari 2006 daarover het volgende op: "De raad onderschrijft de keuze voor een uniform stelsel voor rechtsbescherming en de invoering van beroep in twee feitelijke instanties. Een uniform stelsel van rechtsbescherming draagt bij aan de boogde duidelijkheid voor de burger en bedrijven. De zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak zijn gediend met de openstelling van beroep in twee instanties. Bovendien is rechtspraak in twee instanties in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling". Einde citaat. De Raad van State heeft inmiddels geoordeeld over dit voorstel zonder daarbij inhoudelijke kanttekeningen te maken ten aanzien van deze keuze. De conclusie is dan ook dat mag worden gesproken over een in de bestuursrechtelijke wereld breed gedragen besluit.

Wel is in het kabinet nadrukkelijk gekeken hoe voorkomen kan worden dat de keuze voor beroep in twee instanties bij omgevingsvergunningen leidt tot verbrokkeling van deskundigheid op het terrein van het milieubeheer bij de rechterlijke macht. Daarom heeft het kabinet besloten om voor zaken waarin met name het milieubelang aan de orde is en waarvoor dus de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, het beroep bij de rechtbank te concentreren bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken, bijvoorbeeld een vijftal. Dit stelt de betrokken rechtbanken in staat om de benodigde specialistische kennis op te bouwen en ook te onderhouden.

Ook hierbij is de rol van de jubilaris, de stichting Advisering Bestuursrechtspraak aan de orde. In het door mij genoemde eerdere advies van de Raad voor de Rechtspraak spreekt die Raad de verwachting uit dat ook de rechtbanken in de toekomst een beroep zullen doen op de StAB als deskundige op het terrein van het fysieke woon- en leefmilieu. Dus gelukkig heeft de invoering van beroep in twee instanties geen gevolgen voor uw werkgelegenheid. Wel voor die van de Raad van State, maar ik heb begrepen dat hierover reeds procedureafspraken zijn gemaakt, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de omgevingsvergunning.

En ten slotte verwacht u wellicht, gelet op de aankondiging van deze dag, nog een uitspraak over wat te doen met het beroep in één instantie voor het bestemmingsplan. Want in de onlangs in de Eerste Kamer aangenomen Wet ruimtelijke ordening zit dit nog steeds. Ik kan daar geen concrete uitspraken over doen. Ik kan alleen de verwachting uitspreken dat gelet op geluiden uit de wereld van het bestuursrecht de discussie hierover nog wel eens zal aanwakkeren. Tot slot. Nogmaals mijn felicitaties aan uw stichting. Ik heb veel waardering voor het werk dat u de afgelopen tien jaar heeft geleverd. En ik heb veel vertrouwen in uw toekomst. Over de toekomst gesproken. Ik weet niet of u mij over vijf jaar mij weer als spreker wilt uitnodigen. Maar laat ik u dit zeggen dat ik met veel plezier een gaatje in mijn agenda zal openhouden.

Dank u wel.